Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1400**

15. Wahlperiode 04. 07. 2003

Antrag

der Abgeordneten Dr. Michael Bürsch, Ludwig Stiegler, Klaus Brandner, Klaus Uwe Benneter, Ute Berg, Klaas Hübner, Dr. Hans-Ulrich Krüger, Dr. Elke Leonhard, Florian Pronold, Dagmar Schmidt (Meschede), Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Reinhard Weis (Stendal), Dr. Margrit Wetzel, Franz Müntefering und der Fraktion der SPD
sowie der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Werner Schulz (Berlin), Katrin Göring-Eckardt, Krista Sager und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Öffentlich Private Partnerschaften

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) sind ein wichtiger Baustein bei der Modernisierung unseres Staatswesens. Der Finanzierungsbedarf öffentlicher Haushalte auf der einen Seite, das hohe Leistungsniveau des Staates und der erhebliche Bedarf an modernen Infrastrukturen auf der anderen Seite zwingen dazu, über die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft neu nachzudenken.

Öffentlich Private Partnerschaften sind ein neuer und oft auch erfolgreicherer Weg der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen. Mit ÖPP können öffentliche Leistungen nicht nur mit geringeren Kosten schneller und früher, sondern auch in höherer Qualität bereitgestellt werden. In Deutschland werden Methoden der Öffentlich Privaten Partnerschaften bislang allerdings nur punktuell verfolgt. In Europa – aber auch in Deutschland – gibt es bisher die unterschiedlichsten Erfahrungen mit ÖPP-Projekten. Einerseits werden Einsparpotenziale in der Größenordnung von 10 bis 20 % bezogen auf die herkömmliche Realisierung öffentlicher Infrastrukturprojekte nachgewiesen; andererseits sind etliche Projekte unbefriedigend für alle Beteiligten geendet. Um so dringender zeigt es sich, dass öffentliche Investoren jede Hilfestellung brauchen, um sich in den Verhandlungen der ÖPP-Projekte mit den privaten Partner-Investoren kompetent einbringen zu können.

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren eine Reihe von Initiativen zu Öffentlich Privaten Partnerschaften ergriffen: dazu gehören die Einsetzung eines Lenkungsausschusses beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen für den Bereich des öffentlichen Hochbaus und die Fortentwicklung von Betreibermodellen im Fernstraßenbau, die Gründung einer Gesellschaft zur Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur, die Verabschiedung des Rahmenvertrages „Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr“ und die Gründung der „Gesellschaft Entwicklung, Beschaffung und Betrieb – GEBB“ durch den Bundesminister der Verteidigung, ÖPP in der Entwicklungszusammenarbeit sowie die „D 21 Initiative“, die Deutschland helfen soll, eine führende Rolle in der Informationstechnologie zu erreichen.

Es kommt jetzt darauf an, die Erfahrungen, Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus diesen Initiativen zusammenzufassen und weiterzuentwickeln, um sie für eine breitere Implementierung von Öffentlich Privaten Partnerschaften in anderen Anwendungsbereichen nutzbar zu machen und um die dafür geeigneten Instrumente zu schaffen.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die Chancen von ÖPP-Modellen in den verschiedenen Politikbereichen umfassender nutzbar zu machen.

   ÖPP-Modelle werden zurzeit in verschiedensten Anwendungsbereichen erprobt. Unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen, Erkenntnisse und Schlussfolgerungen bereits bestehender Öffentlich Privater Partnerschaften – auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit – sind vorrangig für folgende Bereiche zu entwickeln bzw. weiter zu entwickeln:

   a) ÖPP im Verkehrsinfrastrukturbereich;

   b) ÖPP im Bereich des öffentlichen Hoch- und Tiefbaus;

   c) ÖPP im Bereich von eGovernment;

   d) ÖPP im Bereich sozialer Dienste;

   e) ÖPP im Verteidigungsbereich;

   f) ÖPP im Forschungs- und Bildungsbereich;

   g) ÖPP im Kulturbereich;

2. die rechtlichen Rahmenbedingungen für ÖPP zu überprüfen.

   Das geltende Vergaberecht wie auch das Steuer-, Haushalts-, Kommunal- und Zuwendungsrecht sind daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie Öffentlich Privaten Partnerschaften entgegenstehen. Ebenso sollten Regelungen überprüft werden, die eine Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen an ÖPP-Modellen behindern. Die Bundesregierung wird ferner aufgefordert zu prüfen, inwieweit steuerrechtlich bundeseinheitliche Bedingungen für ÖPP-Modelle geschaffen werden können. Insbesondere im Verkehrsbereich fehlt noch die Klärung steuerlicher Fragen; dies wirkt sich hemmend für Investitionen als ÖPP-Projekte aus. Dazu gehören zum Beispiel die Fragen der umsatzsteuerlichen Behandlungen von Mauteinnahmen, die steuerliche Behandlung von Anschubfinanzierungen für Konzessionsnehmer im Rahmen der A-Modelle oder die Frage der Bilanzierung ausgebauter Konzessionsstrecken;

3. eine Implementierungsstrategie für ÖPP zu entwickeln.

   Um die Chancen Öffentlich Privater Partnerschaften in der Bundesrepublik Deutschland für die Modernisierung des Staates umfassender als bisher zu nutzen, ist die Entwicklung einer dafür geeigneten Umsetzungs- und Kommunikationsstrategie erforderlich;

4. ÖPP-Kompetenz- und Service-Strukturen zu schaffen.

   Im Zuge der weiteren Modernisierung des Staates ist zu prüfen, ob und wie ÖPP-Kompetenz- und Service-Strukturen zu schaffen sind.

   Damit sollten folgende Aufgaben wahrgenommen werden:

   - Klärung offener wirtschaftlicher und rechtlicher Fragen,
   - Standardisierung von Konzessionsverträgen, Ausschreibungs- und Vergabebedingungen,
   - Sammlung von Best-Practice-Beispielen,

- Strategische Beratung in der Frühphase von ÖPP-Projekten mit Blick auf die Genehmigungs- und die Realisierungsfähigkeit einer Öffentlich Privaten Partnerschaft,
- Begleitung von Pilotprojekten: Berücksichtigung geeigneter Lösungsansätze zur Identifizierung effizienter Umsetzungsstrategien,
- Bereitstellung von Expertenwissen durch Aufbau von Wissensdatenbanken und Kontrollverfahren,
- Entwicklung von fachlichen Lösungen durch eine institutionalisierte Projektevaluation und Übertragung dieser Standards auf neue Projekte,
- Erarbeitung von Handlungsleitfäden.

Im Bereich des öffentlichen Hochbaus haben die Vorarbeiten für die Entwicklung eines nationalen Kompetenzzentrums bereits in Kooperation mit Bund, Ländern, Kommunen, Bau- und Kreditwirtschaft und den Gewerkschaften begonnen. Vergleichbare Ansätze sollten bereichsspezifisch weiterentwickelt werden;

5. auf die Bildung von dezentralen ÖPP-Servicestäben hin zu wirken.

ÖPP-Servicestäbe in öffentlichen Verwaltungen sollen die für die Beschaffung öffentlicher Leistungen Verantwortlichen durch Information, Koordination und Qualifikation befähigen, ÖPP-Lösungsalternativen zu beurteilen und Vertragsverhandlungen mit den Anbietern der Privatwirtschaft zu führen;

6. einen bundeseinheitlichen Maßstab für den Wirtschaftlichkeitsvergleich zu entwickeln.

Öffentliche Beschaffungsentscheidungen müssen sich nach § 7 Bundeshaushaltsordnung dem Wirtschaftlichkeitsvergleich mit privatwirtschaftlichen Alternativen stellen. Um diesen Vergleich für die Verwaltung rechtssicher und für die Unternehmen transparent zu gestalten, gilt es, zwischen Bund und Ländern einen bundeseinheitlichen Maßstab für den Wirtschaftlichkeitsvergleich zu entwickeln, der sämtliche Kosten einer Beschaffung über deren gesamten Lebenszyklus hinweg erfasst.

Berlin, den 4. Juli 2003

Franz Müntefering und Fraktion

Katrin Göring-Eckardt, Krista Sager und Fraktion

Begründung

A. Im Allgemeinen

Mit ÖPP wird eine dauerhafte, in beiderseitigem Vorteil liegende, dem Gemeinwohl dienende Kooperation zwischen öffentlichen Händen und Privatwirtschaft angestrebt. Insofern stellt ÖPP einen wichtigen Baustein zur Modernisierung der Staates dar. Klar ist: Die Planung, die Durchführung und die Folgen von ÖPP-Projekten müssen der Kontrolle durch die demokratisch legitimierten Gremien, insbesondere des Haushaltsgesetzgebers, unterliegen. Die von der Verfassung vorgegebene staatliche Zuständigkeitsverteilung darf durch Öffentlich Private Partnerschaften nicht unterlaufen werden.

ÖPP-Projekte können auf unterschiedlichsten Rechts- und Handlungsformen beruhen. Häufig liegen ÖPP-Modellen gesellschaftsrechtliche Kooperationsverträge zwischen öffentlicher Hand und privatem Sektor (z. B. Flughafen-Entwicklungsgesellschaft, Konversionsentwicklungsgesellschaft) zugrunde. Auch „normale" Austauschverträge können die Basis von ÖPP sein (Mietkauf-, Leasing-, Miet- sowie Betreiber-, Contracting- und Konzessionsmodelle). Rechtstechnisch gibt es für ÖPP keinen geschlossenen Kanon möglicher Formen. In anderen Ländern, vorwiegend in Großbritannien, steht ein anderes Modell zur Diskussion, bei dem sich der Staat von der Bereitstellung öffentlicher Leistungen freihält und deren Design, Planen, Produzieren, Finanzieren und Betreiben ausschließlich der Verantwortung der Privatwirtschaft überlässt. Die öffentlichen Hände treten nur noch als Nachfrager von Dienstleistungen auf und bezahlen die von Privaten erbrachten Leistungen auf der Basis vertraglicher Vereinbarungen.

Um Effizienzgewinne bei ÖPP erzielen zu können, ist es entscheidend, die Kosten einer Maßnahme über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg zu erfassen und zu planen, d. h. die Anfangsinvestitionen, die Betriebs- und Wartungskosten, die Instandhaltungs- und Ersatzinvestitionen, einschließlich möglicher Erweiterungsinvestitionen sowie die Finanzierungskosten. Die Anknüpfung an Kosten über die gesamte Lebensdauer schafft Anreize für Innovationen der Privaten, aber auch der öffentlichen Hände, und eröffnet hinreichend Spielräume für Flexibilität bei der Realisierung von Projekten, die bei herkömmlichen Beschaffungsvorgängen so nicht erreicht werden können. Erfahrungen z. B. aus Großbritannien zeigen: Je größer der private Anbieterkreis wird, je stärker der Umsetzungsprozess standardisiert werden kann, je beherrschbarer das Risiko und je planbarer der Erfolg der Projekte wird und damit z. B. in die Kalkulationsgrundlagen der kreditgebenden Banken eingehen kann, desto größer ist die Effizienz auf Seiten der Privatwirtschaft, aber auch der öffentlichen Hände und umso geringer sind schließlich die Kostenbelastungen für Private und den Staat. ÖPP-Modelle können damit zum Katalysator effizienteren Handelns des Staates überhaupt werden.

Entscheidend für ÖPP ist nicht der Aspekt der Privatisierung, sondern das Teilen von Aufgaben und Risiken mit dem privaten Sektor. Mit ÖPP werden Risiken bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen dorthin verteilt, wo sie am besten zu handhaben sind. Der Staat erhält damit Zugang zu den Vorzügen privaten Risikomanagements. Auch die Gefahr, dass Projekte sich verzögern oder sogar scheitern, wird dadurch erheblich reduziert. Durch den Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen untereinander, die sich um eine Auftragserteilung bemühen, aber auch durch den Wettbewerb zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor können weitere Produktivitätspotenziale erschlossen werden.

B. Im Besonderen

Zu 1. Anwendungsfelder

a) ÖPP im Verkehrsinfrastrukturbereich

Trotz der Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Verkehrsträger, zum Beispiel durch den Einsatz von Telematik sowie durch verbesserte Kooperation zwischen den Hauptverkehrsträgern – Straße, Bahn, Wasserstraße und Luftverkehr – wird dem Ausbau der europäischen Verkehrsinfrastruktur auch künftig große Bedeutung zukommen. Diesem Investitionsbedarf, welcher sowohl Unterhalt, Ausbau, Modernisierung und Neubau von Verkehrsinfrastruktur beinhaltet, stehen eng begrenzte Finanzierungsspielräume der Staatshaushalte gegenüber, sodass sich ÖPP-Modelle als neue Entwicklungs-, Finanzierungs- und Betreibermodelle für Verkehrsinfrastrukturen anbieten. Für die Anwendbarkeit

von ÖPP-Modellen ist eine differenzierte, auf das jeweils in Frage stehende Verkehrsprojekt spezifisch bezogene Betrachtungsweise notwendig.

Mit dem Bundesprogramm „Bauen jetzt“, mit der vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Novelle des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes und mit der Ausgestaltung und Weiterentwicklung von Betreibermodellen für mehrstreifigen Autobahnausbau sind bereits beachtliche Schritte in Richtung ÖPP-Konzessionsmodelle beim Ausbau unserer Fernstraßen getan. Im Rahmen der so genannten A-Modelle, bei denen ein privater Investor damit beauftragt wird, einen bestimmten Autobahnabschnitt mit einer zusätzlichen Fahrspur pro Richtung auszubauen, werden Projekte mit einem Investitionsvolumen von rund 4 Mrd. Euro in den nächsten Jahren umgesetzt werden können. In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung von Kriterien für die Aufteilung von Projektrisiken (unter anderem technische Risiken bei Planung und Erstellung, Finanzrisiken, Markt- und Nachfragerisiken für den Betreiber des Projektes, Risiken aus höherer Gewalt, makroökonomische Risiken, rechtliche Risiken) zwischen den privaten und den öffentlichen Investoren ebenso notwendig wie die Klärung steuerlicher, haushaltsrechtlicher und vergaberechtlicher Fragen.

Im Verkehrsbereich existieren zwei Betreibermodelle (A-Modell, F-Modell). Beim A-Modell können Autobahnen mehrstreifig durch Private ausgebaut werden, die dafür die Erlöse aus der Lkw-Maut auf diesem Abschnitt erhalten. Beim F-Modell erhalten private Betreiber das Recht zur Erhebung von Mautgebühren für den Bau von Brücken, Tunnel oder Gebirgspässen im Zuge von Bundesfernstraßen oder für den Bau mehrstreifiger Bundesstraßen. Eine Investitionspolitik, die die Lasten der Refinanzierung einseitig auf zukünftige Generationen verschiebt, lehnen wir ab. Daher wurde die private Vorfinanzierung von Verkehrsprojekten von der rot-grünen Bundesregierung gestoppt. Für die Refinanzierung bereits gebauter, privat vorfinanzierter Bundesautobahnen müssen Bund und Länder im Zeitraum von 2001 bis 2015 4 Mrd. Euro aufwenden. Dieser Schuldenabbau bindet dringend benötigte Finanzmittel für Infrastrukturinvestitionen.

Die Durchführung von Verkehrsprojekten in Öffentlich Privater Partnerschaft berührt nicht das Recht des Gesetzgebers zur Bundesverkehrswegeplanung bzw. zur übergreifenden Infrastrukturplanung aus einem Guss. Entscheidungen über die Struktur der künftigen Verkehrswege, über die Mittelverteilung auf die verschiedenen Verkehrsträger und die Festlegung regionaler Schwerpunkte bleiben ebenso in der parlamentarischen Verantwortung wie die Festlegung der Prioritäteneinstufung innerhalb eines Bundesverkehrswegeplanes.

b) ÖPP im Bereich des öffentlichen Hoch- und Tiefbaus

Im Bereich des öffentlichen Hochbaus wurden in Deutschland bislang hauptsächlich Mietkauf-, Leasing- und Mietprojekte realisiert. Die Projekte konzentrierten sich zumeist auf die Optimierung von Baukosten, Bauzeiten und Finanzierungskonditionen. Eine Integration von Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und Verwertung war bislang kaum Leistungsgegenstand. Die Bundesländer haben fast alle in irgendeiner Form Erfahrungen mit ÖPP-Projekten (Verwaltungsgebäude, Polizei-, Hochschulgebäude etc.). Es liegen mittlerweile ca. 20 Rechnungshofberichte vor. Im Hochschulbau verfügen Bund und Länder über gemeinsame Projekterfahrungen. In dem so genannten HBFG-Leasing-Programm (1,28 Mrd. Euro) kamen hauptsächlich Mietkauf-Projekte zur Anwendung. Das Programm ist zwar weitgehend, aber nach wie vor noch nicht ganz ausgeschöpft. Eine abschließende Auswertung steht noch aus. Ein aktuelles Einsatzfeld für ÖPP-Projekte ist der Sportstättenbau, hier insbesondere im Vorfeld der WM 2006 der Bau von Fußballstadien.

Auf kommunaler Ebene gibt es eine Vielzahl von ÖPP-Projekten (z. B. Stadtwerke, Kläranlagen, Verwaltungsgebäude, Theater, Schulen, Parkgaragen,

Schwimmbäder, Heizkraftwerke, Müllverbrennungsanlagen etc.). In Hessen hat der Landkreis Offenbach im Dezember 2001 eine ÖPP-Ausschreibung veröffentlicht. Gegenstand ist die Sanierung der 100 Schulen des Landkreises.

c) ÖPP im Bereich des eGovernments

Wesentlicher Bestandteil der erfolgreichen Implementierung von Strategien, Regierungshandeln durch elektronische Medien zu erleichtern (eGovernment), ist die Sicherung der langfristigen Finanzierung von eGovernment. Dabei können Öffentlich Private Partnerschaften eine wichtige Rolle spielen. Länder wie Hamburg, Bremen und Berlin oder Regionen wie das Ruhrgebiet haben den Web-Auftritt ihrer Verwaltungen gemeinsam mit Privaten in der Form von ÖPP bereits seit mehreren Jahren realisiert. Diese Erfahrungen sollten bundesweit nutzbar gemacht und weiterentwickelt werden.

d) ÖPP im Bereich sozialer Dienste

Im gesamten Bereich von sozialen Diensten und der Gesundheitspflege lassen sich eine Reihe von Infrastruktureinrichtungen – z. B. Krankenhäuser, Werkstätten für Behinderte, Pflegeeinrichtungen – in Form Öffentlich Privater Partnerschaften finanzieren und betreiben, wie Beispiele aus anderen Ländern zeigen.

Bislang sind private Investments im sozialen Bereich auf Pflichtleistungen nach dem BSHG beschränkt. Hier ist ausreichend Investitionssicherheit gegeben: denn der individuell Anspruchsberechtigte hat Anspruch auf staatliche Daseinsfürsorge, z. B. in Form der Kosten der Unterkunft. Im Bereich der Soll- und Kann-Leistungen, also im Bereich der Zuwendungsfinanzierung, gibt es solche Sicherheiten nicht. Daher werden z. B. Unterkünfte für Zuwanderer, Einrichtungen der Drogenhilfe oder der Gesundheitsförderung etc. vorwiegend als vergleichsweise teure Mietlösungen realisiert. Hier wäre als Alternative eine direkte ÖPP-Beziehung zwischen einem Privatinvestor und dem Staat zu prüfen.

e) ÖPP im Verteidigungsbereich

Internationale Erfahrungen mit ÖPP im Verteidigungsbereich zeigen, dass insbesondere in Bereichen, die nicht den militärischen Kernaufgaben zugerechnet werden, zahlreiche Projekte und Aufgaben im Rahmen von ÖPP realisiert bzw. wahrgenommen werden können (z. B. Verwaltung und Betrieb von Standorten, Liegenschaften und technischen Ausrüstungsgütern bzw. IT-Systemen, Übernahme von Versorgungs- und Distributionsfunktionen in den Bereichen Flottenmanagement, Bekleidungswesen, Truppenverpflegung und Heeres-, Instandhaltungslogistik oder Übernahme von Funktionen im Ausbildungswesen). Im Bereich militärischer Kernaufgaben, z. B. dem Einsatz von Waffensystemen, ist eine Einbindung Privater dagegen bis auf wenige Ausnahmen (z. B. Erbringung bestimmter unterstützender Leistungen) weitestgehend ausgeschlossen.

Die tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten der Einbindung Privater in verteidigungsbezogene Aufgaben im Rahmen von ÖPP-Modellen richten sich dabei nach dem Charakter der jeweiligen Aufgabe/Leistung, nach den individuellen Zielsetzungen des Leistungsbestellers sowie nach den spezifischen Rahmenbedingungen der Leistungserstellung.

Im Reformprozess der Bundeswehr wird ÖPP eine große Bedeutung zugemessen. Für eine Kooperation zwischen dem Bundesministerium der Verteidigung und der Privatwirtschaft sind unterschiedliche Formen möglich, abhängig von Gegenstand, Rahmenbedingungen und Zielen. Das Potenzial von ÖPP für die Bundeswehr wird bei den ersten Partnerschaftsprojekten der Bundeswehr deutlich.

f) ÖPP im Forschungs- und Bildungsbereich

In der Forschungspolitik werden Öffentlich Private Partnerschaften schon als innovatives Instrument der Förderpolitik wie beispielsweise bei der Verbreitung und Entwicklung der Optischen Technologien oder der Umsetzung des Raumfahrtprogramms eingesetzt. Auch bei Bildung, beruflicher Ausbildung und Weiterbildung existieren bereits erfolgversprechende Modelle von Öffentlich Privaten Partnerschaften, die es weiterzuentwickeln gilt. Auch die erfolgreiche Kooperation mit der Wirtschaft beim flächendeckenden Anschluss von Schulen an das Internat durch den umfassenden Einsatz neuer Medien im Unterricht lässt sich weiter ausbauen.

g) ÖPP im Kulturbereich

Im Kulturbereich besteht ein großes Potenzial für ÖPP. Schon jetzt gibt es ein hohes Maß an Zusammenarbeit zwischen Privaten und der öffentlichen Hand. Dieses geschieht in der Hauptsache durch anteilige Finanzierung von Projekten und Einrichtungen mit öffentlichen Mitteln bzw. durch Sponsoring öffentlicher Veranstaltungen durch Private. Auch erste Öffentlich Private Partnerschaften wie z. B. beim „museum kunst palast“ in Düsseldorf, der über einen Zeitraum von zehn Jahren mit einem großen Wirtschaftsunternehmen finanziert wird, bestehen bereits. Für Maßnahmen, die zum Erhalt oder Ausbau der kulturellen Infrastruktur beitragen, sind ÖPP-Modelle denkbar und sinnvoll, z. B. bei der Errichtung und/oder dem Betrieb einer kulturellen Einrichtung, bzw. bei der Sanierung von Gebäuden, die kulturell bedeutsam sind oder kulturelle Institutionen beherbergen. Im Rahmen des Bemühens, Kostenbewusstsein und Effizienzsteigerung zu ermöglichen, eröffnen sich im Kulturbereich durch ÖPP-Modelle vielfältige Möglichkeiten, kulturelle Infrastruktur zu erhalten und auszubauen und so die Attraktivität von Kommunen und Ländern zu erhalten und zu stärken. Die umfangreichen Erfahrungen bei der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privaten sind hierfür eine gute Basis, zumal in vielen Fällen bei der Umsetzung für die Privaten auch ein Sponsoringeffekt eine Rolle spielen dürfte.

Zu 2. Rechtliche Rahmenbedingungen

Vergaberecht

Das geltende Vergaberecht (VOB/A und VOL/A) ist noch nicht hinreichend auf ÖPP-Modelle ausgerichtet, sodass für die Beteiligten Beratungsbedarf besteht:

- Einzelne vergaberechtliche Fragen sollten überprüft und geklärt werden (z. B. Schwellenwertermittlung bei Nutzungsüberlassungsverträgen, Nachunternehmerbenennung).
- Die Anforderungen an die offen zu legenden Zuschlagskriterien müssen definiert werden; hier ist eine Verzahnung mit den Arbeiten zum Wirtschaftlichkeitsvergleich erforderlich.
- Es sollten Ausschreibungsmuster und Leitlinien für das Ausschreibungsverfahren entwickelt werden. Dabei sollte auch die ÖPP-Tauglichkeit der VOB/B überprüft werden.

Steuer-, Haushalts-, Kommunal- und Zuwendungsrecht

Nach Artikel 109 Abs. 1 GG sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft voneinander unabhängig. Der Bund hat im Verhältnis zu den Ländern nur eine sich auf Grundsätze beschränkende Gesetzgebungskompetenz. Es können aber Empfehlungen für ein abgestimmtes Handeln ausgesprochen werden. Im Übrigen ist die Wirtschaftlichkeit der jeweils in Betracht kommenden Handlungsalternativen das Leitmotiv jeder haushaltswirtschaftlichen Betrachtung (§ 6 Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG, § 7 Bundeshaushaltsordnung – BHO). Von

besonderer Bedeutung für die Entwicklung von ÖPP ist eine bundeseinheitliche steuerrechtliche Behandlung von ÖPP-Modellen.

- Die Terminologie zu ÖPP-Projekten sollte im Bereich Haushaltsrecht, Kommunalrecht und Fördermittel vereinheitlicht werden.
- In den Haushalten von Bund und Ländern sollten Mietkauf-, Leasing-, Miet-, Betreiber- und Konzessionsmodelle jeweils einheitlich behandelt werden. Zu prüfen ist insbesondere die Einordnung von haushaltsfinanzierten Betreibermodellen.
- Das Veräußerungsverbot von Liegenschaften sollte ggf. unter Auflagen im Hinblick auf die Verwendung des Veräußerungserlöses sowie unter dem Vorbehalt eines Wirtschaftlichkeitsnachweises aufgehoben bzw. modifiziert werden.
- Die kommunalrechtlichen Regelungen sollten mit dem Ziel einer bundeseinheitlichen Handhabung überarbeitet werden. Grundsätzlich sollte auch die Möglichkeit zu einer Vereinfachung der Genehmigungspraxis überprüft werden.
- Die Förderregularien von Bund und Ländern in den verschiedenen Investitionsbereichen sollten mit dem Ziel überprüft werden, ÖPP-Projekte im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsüberlegungen als Handlungsalternative in Betracht zu ziehen, ohne die berechtigten Interessen der öffentlichen Zuschussgeber (z. B. Sicherung der Zweckbindung über die Vertragslaufzeit) zu vernachlässigen. Im Vordergrund sollte die Projektwirtschaftlichkeit in einem umfassenden Sinn stehen, einzelne Handlungsalternativen sollten nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Die Förderregularien sollten vielmehr insoweit neutral sein und eine Unterstützung des Ansatzes der ganzheitlichen Kostenoptimierung (z. B. durch Vermeidung von unterschiedlichen Kostenträgern für Investitions- und Betriebskosten) vorsehen. In die Prüfung sollte auch gesetzgeberischer Handlungsbedarf einbezogen werden (z. B. Bereich der Hochschulbauförderung).
- Die Bundesregierung wird aufgefordert, zu prüfen, inwieweit steuerrechtliche bundeseinheitliche Bedingungen für ÖPP-Modelle geschaffen werden können.

Zu 3. Implementierungsstrategie

ÖPP-Projekte werden von den zuständigen Projektträgern (zumeist auf kommunaler Ebene) in eigener Verantwortung entwickelt und durchgeführt. Internationale Erfahrungen zeigen aber, wie hilfreich es ist, wenn Projektträger bei ihrem Entwicklungs- und Entscheidungsprozess von Erfahrungen anderer Projekte frühzeitig profitieren und am nationalen und internationalen ÖPP-Know-how teilhaben können. Es kommt deshalb darauf an, Erfahrungen über eine Vielzahl von Projekten zu bündeln und auszuwerten, gewonnene Erkenntnisse zu verbreiten, darüber die Lernfähigkeit des Gesamtsystems zu gewährleisten sowie sicherzustellen, dass ÖPP-Modelle auf breiter Basis implementiert werden können und sich dadurch auf Dauer eine ÖPP-Kultur herausbilden kann.

Zur Umsetzung des Implementierungskonzeptes bedarf es in Deutschland der Einbindung aller relevanten Akteure aus Bund, Ländern und Kommunen sowie aus Verbänden und privater und öffentlicher Wirtschaft. Auf Bundesebene sind das die betroffenen Ressorts, vornehmlich das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, auch unter Einbeziehung des Bundesrechnungshofes. Auf Länderebene sind das die entsprechenden Ressorts, gegebenenfalls unter fallweiser Einbindung von Landesgesellschaften

und Sondervermögen (z. B. Liegenschaftsbetriebe und Landesrechnungshöfe). Auf kommunaler Ebene sind es die kommunalen Spitzenverbände.

Zu 4. ÖPP-Kompetenz- und Service-Strukturen

Um ÖPP in der Bundesrepublik Deutschland umfassender und erfolgreicher implementieren zu können, ist es notwendig, auf nationaler Ebene ÖPP-Kompetenz und Servicestrukturen zu schaffen, die komplementäre Dienste anbieten, d. h. Leistungen, die zu den projektbezogenen Dienst- und Beratungsleistungen ergänzend hinzutreten.

Zurzeit arbeitet im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen ein Lenkungsausschuss „ÖPP im öffentlichen Hochbau“, der die Aufgabe hat, die Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften im öffentlichen Hochbau zu analysieren, ein Konzept für den Wirtschaftlichkeitsvergleich alternativer Realisierungsformen zu erarbeiten, einen Leitfaden für ÖPP zu erstellen und den Aufbau eines ÖPP-Kompetenzzentrums für den Bereich öffentlicher Hochbau vorzubereiten. In dieser Arbeit liegt eine sinnvolle Vorbereitung für die Schaffung eines nationalen Kompetenzzentrums.

Zu 5. Dezentrale ÖPP-Servicestäbe

Auf den verschiedenen Stufen staatlicher Exekutive sollen in geeigneter und zweckmäßiger Form ÖPP-Arbeitsstäbe installiert werden, wie sie etwa auf Bundesebene mit der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft oder in NRW durch die ÖPP-task-force im Landesfinanzministerium bereits realisiert wurden. Die ÖPP-Arbeitsstäbe in öffentlichen Verwaltungen sollen vor allem auch die für die Beschaffung öffentlicher Leistungen Verantwortlichen durch Information, Koordination und Qualifikation befähigen, ÖPP-Lösungsalternativen zu beurteilen und Vertragsverhandlungen mit den Anbietern der Privatwirtschaft im Interesse eines optimalen Ergebnisses für die Bürgerinnen und Bürger zu führen.

Zu 6. Wirtschaftlichkeitsvergleichsmaßstab

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bei allen Maßnahmen des Staates – sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite – nicht nur als abschließende oder als begleitende Erfolgskontrolle, sondern auch als Planungsinstrumente anzuwenden. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit muss also bereits im Planungsstadium einer Maßnahme erfolgen.

Das Problem besteht darin, dass Kriterien und Daten für objektive, an betriebswirtschaftlichen Methoden ausgerichtete Wirtschaftlichkeitsprüfungen, die einen Vergleich zwischen staatlicher und privater Aufgabenerledigung liefern, zurzeit nicht hinreichend vorhanden sind, sondern zunächst entwickelt werden müssen. Traditionelle Beschaffungsvorgänge der öffentlichen Hände entziehen sich bislang objektivierbaren Bewertungsmaßstäben. Die an einzelwirtschaftlichen (wie Kapitalwertmethode, Kostenvergleichsrechnungen, Angebotsvergleiche) oder gesamtwirtschaftlichen (wie z. B. Kosten-Nutzen-Analyse) Verfahren orientierten Untersuchungsmethoden der öffentlichen Hände sind um ein Instrumentarium zu ergänzen, das einen Vergleich der staatlichen Aufgabenerledigung mit ÖPP-Modellen ermöglicht. Die Gesamtkosten von ÖPP-Projekten müssen dabei im Haushaltsrecht von Bund und Ländern – gegebenenfalls durch entsprechende Rechtsänderungen – einheitlich und transparent dargestellt werden.

In Deutschland fehlt ein anerkanntes vergleichendes Bewertungssystem für die Leistungen der öffentlichen Hand, wie es etwa aus Großbritannien oder den Niederlanden mit dem „Public Sector Comparator“ (PSC) bekannt ist.

Dazu gehören u. a.

- die umfassende Beschreibung des Projekts, dessen Zweck sowie die Ziele, die geplante Zeitachse und ihre Etappen, die exakte Definition der qualitativen Anforderungen,
- alle Kosten im Zusammenhang mit der Realisierung des Projekts, wie Projektentwicklungskosten, Planungskosten, Grundstückskosten, Baukosten einschließlich sämtlicher Nebenkosten und die bewerteten Risiken,
- Betriebs- und Unterhaltungskosten auf einen langfristigen, häufig 20- bis 30-jährigen Zeitraum einschließlich der Personalkosten und Abschreibungen,
- Finanzierungskosten einschließlich sämtlicher Nebenkosten,
- Kontraktkosten von ÖPP-Modellen,
- Einnahmen aus der Wiederverwertung, also die Restwerte, aber auch Wiederherstellungsrisiken, die Voraussetzung für eine Veräußerung sein könnten.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333